Asia: Sitran lausunto tarkastusvaliokunnalle: VNS 2/2022 vp: Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023–2026

1 Keskeiset huomiot

Sitra kiittää mahdollisuudesta lausua julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2023–2026 laaditusta selonteosta. Lausunto on valmisteltu venäläisestä energiasta irrottautumisen ja vihreän siirtymän nopeuttamisen valtiontaloudellisesta näkökulmasta.

Sitran lausunnon keskeiset huomiot on koottu alle:

- Kun vahvistamme omavaraisuutta ja huoltovarmuutta, meillä on samalla mahdollisuus rakentaa aiempaa kestävämpää energian- ja ruoantuotantoa.
- Vihreän siirtymän investointien vauhdittamiseksi kohdennetut toimet ovat hyviä.
- Suunnitelmassa mainittujen kestävän kehityksen verosiirtymää edistävien veromuutosten ei voida vielä katsoa takaavan tarpeeksi suuria ja nopeita päästövähennyksiä.
- Maankäyttösektorin ilmastotoimiin sekä luonnon monimuotoisuuden vahvistamiseen tulisi luoda toimivat kannustinjärjestelmät.
- Kilpailukyvyn vahvistamiseksi Suomeen tulisi perustaa kiertotalouden osaamiskeskus osana kiertotalouden strategisen ohjelman toimeenpanoa.
- Tietopohjaa ekologisen kestävyyskriisin ja sen ratkaisemisen vaikutuksista talouden rakenteeseen ja julkisen talouden tasapainoon tulisi vahvistaa.

2 Energia- ja ruokajärjestelmän kestävyyttä on parannettava

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan saattaa syöstä Euroopan ja Suomen nykyistä syvempään energiakriisiin. Siksi meidän on parannettava huoltovarmuuttamme ja nopeutettava kotimaisen puhtaan ja kestävän energian tuotantoa. Sota heijastuu vaikeuksina myös suomalaiseen ruoantuotantoon, ja siksi maatalouden energia- ja ravinneomavaraisuutta on tärkeää kasvattaa.

Nykyinen tapamme tuottaa energiaa ja ruokaa on kestämättömällä pohjalla. Kun nyt vahvistamme omavaraisuutta ja huoltovarmuutta, meillä on samalla mahdollisuus rakentaa aiempaa kestävämpää energian- ja ruoantuotantoa.

3 Vihreän siirtymän investointien vauhdittamiseksi kohdennetut toimet ovat hyviä

Suunnitelmassa on esitetty vuosille 2022–23 toimenpidekokonaisuus, jonka tavoitteena on nopeuttaa merkittävällä tavalla irtautumista fossiilisesta energiasta sekä tukea uuden teknologian käyttöönottoa (vihreä siirtymä). Toimiin kuuluvat energiainvestointien vauhdittaminen, fossiilisista polttoaineista irtautuminen liikenteessä sekä pientalojen ja muiden asuinrakennusten irtaantuminen fossiilisesta öljystä ja kaasusta. Esitetyt toimenpiteet vihreän siirtymän investointien vauhdittamiseksi ovat isossa kuvassa erittäin hyviä ja kattavia.

Sitra kannattaa toimenpidekokonaisuuteen sisältyviä merkittäviä lisäpanostuksia energiatukeen, vetyhankkeisiin ja akkustrategian mukaisiin investointeihin. Uusien ratkaisuiden käyttöönoton vauhdittamista liikenteessä ja asumisessa tuetaan merkittävästi. Voidaan olettaa, että toimenpiteet vauhdittavat energiasiirtymää.

Uusiutuvan energian kehitys ei ole kiinni ainoastaan investointien rahallisesta tukemisesta, vaan uusiutuvan energian ja maatuulivoiman tapauksessa lupa- ja valitusprosessien nopeudesta (Sitra 2021). Siksi on arvokasta, että suunnitelmaan sisältyy panostuksia lupa- ja muihin hallinnollisiin menettelyihin ja digitalisaatioon.

Venäjän hyökkäyssota heijastuu vaikeuksina suomalaiseen ruoantuotantoon. Euroopan unionin lannoitteista yli 40 prosenttia on tullut Venäjältä, Valko-Venäjältä ja Ukrainasta. Maatalouden energia- ja ravinneomavaraisuutta onkin tärkeää kasvattaa esimerkiksi investoimalla biokaasulaitoksiin, joissa yhdistyvät biokaasutuotanto sekä ravinteiden talteenotto ja jatkojalostus kierrätyslannoitteiksi. On hyvä, että toimenpidekokonaisuudessa on suunnattu tukea ravinteiden kierrätykseen. Erityisesti jätevesien ravinteiden kierrättämisessä on paljon hyödyntämätöntä potentiaalia.

4 Energiansäästö tulisi nostaa osaksi energiaomavaraisuutta ja huoltovarmuutta vahvistavaa toimenpidekokonaisuutta

Venäjän energian tuontia voidaan korvata neljällä eri tavalla: 1. tuomalla polttoaineita muualta, 2. vaihtamalla käytettävää polttoainetta, 3. lisäämällä polttoon perustumattomia tuotantomuotoja sekä 4. energiatehokkuus- ja energiansäästötoimilla. Energiansäästöä vauhdittavat toimet tulisi huomioida julkisen talouden suunnitelmassa paremmin.

Jos kohtaamme syvän energiakriisin, energiankulutusta joudutaan sopeuttamaan nopeasti. Tähän on hyvä varautua eri keinoin (Sitra 2022). Nopeita energiansäästötoimia varten kannattaa valmistella kampanja, jolla kansalaisia ja yrityksiä kannustetaan energiatalkoisiin. Lisäksi voidaan valmistella kriisin varalle toimenpidepaketti, jolla energiankulutusta voidaan leikata nopeasti tilanteen niin vaatiessa. Myös lainsäädäntöä voidaan päivittää niin, että viranomaisten työnjako on selvä ja kaikki tehokkaat keinot saadaan ripeästi käyttöön. Näihin varautumistoimiin olisi hyvä kohdentaa resursseja.

Vapaaehtoisuuteen perustuvat toimet kannattaa toteuttaa myös siinä tapauksessa, että vakavalta kriisiltä vältytään. Kun suomalaiset säästävät energiaa he säästävät myös rahaa, mikä tuo helpotusta nousevien kustannusten keskellä. Energiansäästötoimet voivat tuoda kustannussäästöjä myös energianhinnan kautta, sillä kysynnän laskiessa paine hinnan nousulle pienenee. Tämä voi heijastua valtiotalouden kustannuksiin laskevan energialaskun myötä.

5 Hiilineutraalius vaatii suunniteltua laajempia veromuutoksia

Verotus voi tehokkaasti vähentää päästöintensiivisten energiamuotojen käyttöä ja näin vauhdittaa päästövähennyksiä. Suunnitelman mukaan verotusta uudistetaan hallituskauden aikana tehtävän kestävän kehityksen verouudistuksen avulla. Kestävän kehityksen verouudistus koostuu energiaverotuksen uudistuksesta, liikenteen verotuksen uudistuksesta, kiertotalouden edistämisestä verokeinoin sekä päästöperusteisen kulutusveron selvittämisestä. Suunnitelmassa todetaan, että suurin osa hallitusohjelman veropoliittisista toimenpiteistä on jo toteutettu vaalikauden alkuvuosina.

Julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy kuitenkin joitain muutoksia energiaverotukseen, joiden voidaan katsoa edistävän hiilineutraaliutta. Näitä ovat aiempina vuosina pienennetyn parafiinisen dieselin verotuen poistaminen vuonna 2023 ja energiaintensiivisten yritysten veronpalautuksen asteittaisen poistamisen jatkaminen vuosina 2023–2025.

Osiossa 5.7 mainittujen kestävän kehityksen verosiirtymään kuuluvien veromuutosten ei kuitenkaan voida katsoa takaavan tarpeeksi suuria ja nopeita päästövähennyksiä Suomen hiilineutraaliustavoitteen kannalta. Sitra katsoo, että hallituksen tulisi esimerkiksi toteuttaa liikenteen verotuksen uudistamista selvittäneen työryhmän suositukset. Kiertotalouden edistämiseksi verouudistuksen tulisi myös suuntautua laajemmin päästöjen ja luonnonvarojen kulutuksen verotukseen (Sitra 2019). Kevyen polttoöljyn veroedusta tulisi luopua asteittain.

Veromuutosten tekeminen sosiaalisesti hyväksyttävällä tavalla on kriittisen tärkeää. Tämän vuoksi kestävän kehityksen verouudistus tulisi tehdä budjettineutraalisti ja siinä tulisi alentaa esimerkiksi työn verotusta tai lisätä tulonsiirtoja päästö- ja luonnonvaraverojen nousun rinnalla.

6 Maankäyttösektorin ilmasto- ja luontotoimia vahvistettava

Hallitus on edistänyt toimia luonnon monimuotoisuuden turvaamiseksi esimerkiksi lisäämällä luonnonsuojelun rahoitusta METSO- ja Helmi-ohjelmien kautta. Suojelutoimet eivät kuitenkaan yksinään riitä pysäyttämään luontokatoa. Onkin tärkeää, että luontovaikutukset otetaan huomioon kaikessa päätöksenteossa. Esimerkiksi päästöperusteinen maankäytön muutosmaksu ja ekologisen kompensaation velvoite vahvistaisivat pilaaja maksaa -periaatteen toteutumista. Nämä on ansiokkaasti mainittu hallitusohjelmassa, mutta julkisen talouden suunnitelmasta ne puuttuvat.

Maankäyttö ja maankäytön muutokset ovat merkittävä luontokadon aiheuttaja. Maankäyttösektorilla on kuitenkin mahdollista toteuttaa vaikuttavia ja erittäin kustannustehokkaita päästövähennystoimia. On keskeistä uudistaa kannustinjärjestelmä niin, että näiden toimien käyttöönotto on maa- ja metsätalouden harjoittajalle kannattavaa.

Esimerkiksi turvepeltojen viljely aiheutti vuonna 2020 noin 8,4 miljoonan tonnin ilmastopäästöt, vaikka niiden osuus peltoalasta on vain 10 prosenttia (Tilastokeskus 2021). Nykyinen maataloustukirakenne kuitenkin pitää heikkotuottoisetkin pellot viljelyssä. On hyvä, että suunnitelmassa on päätetty tukea kosteikkoviljelyä, mutta tuki on lyhytaikainen. Kosteikkoviljelylle tulisi taata oikeus maataloustukiin ja lisäksi tulisi kehittää uusia kannustimia korvaamaan menetettyjä tuloja, kun pelto jätetään maatalouskäytöstä (Ilmastopaneeli 2022). Vastaavasti ojitetun suometsän ennallistamiseen tai ennallistumaan jättämiseen tulee kannustaa myönteisistä ilmasto-, vesistö- ja luontovaikutuksista palkitsevalla tuella.

7 Kiertotalous osaksi vihreän siirtymän vauhdittamista

Tammikuussa 2021 julkaistun Suomen kiertotalouden strategisen ohjelman visiona on, että vuonna 2035 hiilineutraali kiertotalousyhteiskunta on menestyvän taloutemme perusta. Vision toteutuminen edellyttää luonnonvarojen kestävää ja tehokasta käyttöä. Tavoitteiksi on asetettu vakiinnuttaa luonnonvarojen kotimainen kulutus vuoden 2015 tasolle, kaksinkertaistaa resurssituottavuus sekä materiaalien kiertotalousaste vuoteen 2035 mennessä. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä (YM 2021) linjataan keskeiset toimet, joita ministeriöt sitoutuvat toteuttamaan vastuualueillaan vuosina 2021–2024 tavoitteiden

saavuttamiseksi. Ohjelman toimeenpano vaatii riittävää, pitkäjänteistä ja oikein kohdennettua rahoitusta sekä poikkihallinnollista yhteistyötä.

Kiertotalouden strategisessa ohjelmassa ehdotetaan, että Suomeen perustettaisiin Kiertotalouden osaamiskeskus, joka kehitettäisiin World Circular Economy Forum (WCEF) -yhteistyöalustasta yhteistyössä kansainvälisten toimijoiden kanssa. Se olisi tietoa ja tapahtumia tuottava globaali toimija, joka vahvistaisi Suomen kilpailukykyä, innovaatioita ja työllisyyttä. Osaamiskeskus tarjoaisi kiertotalous-Suomelle mahdollisuuden olla kokoaan suurempi helpottamalla kestävien yhteiskunnallisten ja teknisten ratkaisujen leviämistä kansainvälisille markkinoille.

Julkisen talouden suunnitelmassa ei ole huomioitu kiertotalouden strategista ohjelmaa tai kiertotalouden osaamiskeskusta. Sitra pitää tärkeänä, että vuoteen 2035 ulottuvan kiertotalouden strategisen ohjelman toimeenpanoon panostetaan ja osaamiskeskuksen perustamista edistetään myös muuttuneessa maailmantilanteessa. Energiasiirtymässä on huomioitava myös kriittisten metallien ja mineraalien saatavuus ja hinta, ja siksi kiertotaloustoimien edistäminen tulee liittää olennaiseksi osaksi vihreää siirtymää.

8 Valtiontalouden muutoksiin varauduttava paremmin

Ilmaston kuumeneminen ja luontokato tulevat vaikuttamaan suomalaiseen hyvinvointiin, talouteen ja luontoon, ja nämä vaikutukset heijastuvat myös julkiseen talouteen. Näitä riskejä tulisi arvioida ja niihin tulisi varautua hyvissä ajoin.

Myös päästöjen vähentäminen ja puhtaisiin ratkaisuihin siirtyminen tulevat aiheuttamaan muutoksia. Muutokset vaikuttavat talouden rakenteeseen esimerkiksi toimialoja ja työpaikkoja muuttamalla sekä valtiontalouden tasapainoon esimerkiksi verotuottojen kautta, kun fossiilisista polttoaineista luovutaan. Julkisen talouden suunnitelmassa ilmastokriisin aiheuttamia vaikutuksia julkistalouteen ei huomioida juuri lainkaan.

Ilmastokriisin ja luontokadon julkistaloudelliset vaikutukset riippuvat useasta tekijästä, joita on mahdotonta ennustaa tarkasti. Epävarmuudesta huolimatta, tai juuri sen takia, on tärkeää, että erilaiset kehityskulut ennakoitaisiin valtiontalouden suunnittelussa ja että niihin varauduttaisiin hyvissä ajoin. Resursseja erilaisten mahdollisten kehityskulkujen analysointiin ja niihin varautumiseen tulisi lisätä merkittävästi. Tämä mahdollistaisi tehokkaan ja joustavan valtiontalouden suunnittelun, jossa mahdolliset ongelmat ja haasteet tunnistettaisiin ajoissa.

Helsingissä 9.5.2022,

Mari Pantsar

Johtaja

Kestävyysratkaisut

Sitran visiona on, että Suomi menestyy rakentamalla reilua, kestävää ja innostavaa tulevaisuutta, jossa ihmiset voivat hyvin maapallon kantokyvyn rajoissa. Työssämme painottuu kolme teemaa: ratkaisujen löytäminen ekologiseen kestävyyskriisiin, reilun datatalouden edistäminen sekä demokratian ja osallisuuden vahvistaminen. Talouden uudistaminen kestäväksi ja kilpailukykyiseksi nivoutuu aiempaa vahvemmin kaikkeen toimintaamme.

Lähteet:

Ilmastopaneeli 2022. Turvemaiden käytön vaihtoehdot hiilineutraalissa Suomessa. Osoitteesta: https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2022/04/ilmastopaneelin-raportti-2-2022-turvemaiden-kayton-vaihtoehdot-hiilineutraalissa-suomessa.pdf

Sitra 2019. How to implement a larger tax reform in Finland? Osoitteesta: https://www.sitra.fi/app/uploads/2019/04/how-to-implement-a-larger-environmental-tax-reform-in-finland.pdf

Sitra 2022. Energiakriisin kynnyksellä – mitä voimme oppia menneestä? Osoitteesta: https://www.sitra.fi/julkaisut/energiakriisin-kynnyksella-mita-voimme-oppia-menneesta/

Tilastokeskus 2021. Suomen kasvihuonekaasupäästöt 1990–2020.

YM 2021. Valtioneuvoston periaatepäätös YM/2021/17 Osoitteesta: https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/88097